

试析直系统治时期的短期外债

张 侃

1920年,直系军阀取代皖系军阀上台执政之后,财政日趋艰难,“窃维中央财政之困难,固不自今日起,然未有来源涸竭,债务层叠,岌岌可危如今日者”。^①

对于财政危机,直系军阀无法寻找到根本的解决办法,它们执行的还是借债度日的政策。吴佩孚利用各种机会,直接向美、英政府寻求财政和军事上援助,“他向美国申请了三次。1921年12月15日,他和湖北督军萧耀南派专使去见汉口美国领事 Heintzleman 提出特别申请,要求借贷一笔五百万鹰洋的建设专款”。^②向英国提出贷款“1500万银两,用于购买军械和雇佣士兵”。^③与此同时,“北京政府聚精会神,筹办统一,预备想向新银行团大借外债,取供挥霍”。^④外国人也认识到,“关于财政问题,其结局,终将以借款弥补亏空”。^⑤

与以前的历届政府相比,直系在借款上却一直无法实现大笔外债,借款的特点总体表现为:一,借款金额不大,基本上是100万银元以下的借款,甚至有的借款是1-2万银元,大多是政府为了突发事件而临时挪借的,应急性质十分明显;二,期限极短,1年以上的寥寥无几,大部分是4-7个月,短的只有15天或20天,借入与付出的时间间隔太短,根本无法进行有效地财政规划,改善财政状况无从谈起,其结果是挪借之间打乱财政预算,破坏财政的有序性;第三,利息很高,都在年息1分或月息1分以上,期短的达到月息1分5厘,成为沉重的

政府负担。

直系统治期间,国际市场并不是无法为中国提供借款,第一次世界大战之后,英美的游资还是很多的,对华借款,英美人士自己早有所表示。

1922年6月13日,汇丰银行的代理人熙礼尔(Edward Guy Hiller)在一封信中向英国驻北京公使馆的参议克来佛爵士(Sir Robert Clive)报告说,中国政府在统一、裁军和废除督军制度等实际问题方面,已经取得充分的进展,熙礼尔预料国家银行团将被邀在国家改造中扮演一角。他认为“目前伦敦市场上并不乏可用作投资的款项。为了在可能提到我们面前任何经过妥善考虑的财政提案中,取得我们的、或者比此还要多的那一份”。^⑥

汇丰银行总经理 A. G. Stephen 则公开对记者作了类似的谈话:“如果中国希望借款,而她又有一个真实的、公正的、能代表公民真正愿望的政府时,贷款是不难的。伦敦市场上有的是钱,假如中国需要财政上的援助,伦敦市场能够在这方面帮助中国,并且将给予中国以最有利、最公平的利率待遇”。^⑦7月8日和11日,法、英、日、美四国代表举行了两次会议,最后作出决定:“应中国政府的要求,银行团应受权在为期六个月内,分期预付不超过一千五百万美元的贷款”。^⑧

但是最终出现的是短期外债,究其原因:

1、新银行团的借款政策

以美国为首的新银行团成立后,其目的就是要成为中国对外借款的债权主体,但是为了限制日本对华单独借款,新银行团成立时,它们确定了几项原则。

一是借款行动共同进退。“是以当此之时,英、美、法、日四国之银行团,是当结合在一起,使四国之利益并在一起,而共同与中国政府商议借款于中国之事务”,^⑨“以后有政府之担保之中国借款,须视为银行团全体之事业,由银行团办理之”,^⑩这就意味着每一项借款的成立需要新银行团成员及其各自政府的一致同意,但事实上,在银行团的具体事务中,日本一直对英美支持直系的政策不满,同时为了扶植奉系张作霖扩大自己的势力,对直系借款上的态度十分暧昧,采取了不合作甚至破坏的态度,阻挠着借款的成立,“1922年8月英、美、法、日四国银行团会议议定给予直系北京政府1500万美元的分期借款,由四国公使各自报请本国政府。日本公使小幡酉吉认为这个决定偏袒直系,建议政府拒绝这个决议。由于日本政府的反对,借款被否决了。英、美两国虽为促成这笔借款,多方进行活动。日本政府始终以不给中国任何党派以援助为借口,拒绝改变反对借款的立场”。^⑪

二是借款用途的限制。新银行团对于借款的用途有严格的限制,如果借款用于政治、用于军费,它们决不接受,因此在借款谈判过程中,英美反复强调这一点。“美国态度大致谓银团极愿投资于中国,惟限于实业方面,至于政治借款实无应借之意”,^⑫“关于中国财政总长向国际财团借款的提议,我们已向各自政府提出了(同意贷款)的建议”。^⑬但是如果在中国北方发生战争的话,我们将被迫撤回我们的建议”。借款“只能供裁兵之用,若以充发欠饷维持现有之军力,则绝对不能承认”,^⑭英国人“不愿以巨款用于英国政府所不愿意之用途”。^⑮

在这样的政策指引下,虽然在国际资本市场上有投资的剩余资金,也有外国商人愿意支

持吴佩孚,但结果吴佩孚的多次“直接向美、英政府寻求财政和军事上援助,……作为罢论”。^⑯直系想贷款“1500万银两,用于购买军械和雇佣士兵”,英国“认为此举违背英国的中立政策,并设法阻挠英商给吴贷款”。^⑰

2、北京政府整理债务的失败。

民国成立后,袁世凯政府与段祺瑞政府的滥借外债,导致了债务上的严重后果,这不仅成为财政的沉重负担,而且由于每年的本息支出过大,偿还出现了问题,有担保与无担保的外债大致如下表:

国别	有担保借款	无担保借款
英国	约计 242303000 元	约计 34984000 元
法国	约计 186296000 元	约计 24166000 元
美国	约计 57112000 元	约计 28373000 元
日本	约计 102408000 元	约计 18802600 元
奥国	无	约计 49106000 元

资料来源:《整理内外债问题议案(1925年)》,《国外债档案史料(一)》,第373页。

这些债务中,以无担保的外债所产生的问题最多,这些借款举借时,由于没有指定有效的担保,因此索债无门,积欠的情况最为严重,“无抵押之借款直至民国十二年(1923年)六月,可简称为五万七千万元。其中一大部分有已届还债之期者,亦有不久将届还债期者,利息固已延欠,即将来按照各合同条件,以偿还之希望亦绝少。即使债权允将期限延长,其偿还亦艰难。盖借款中多以高利借入,则其复利之数亦非政府所能应付”。^⑱而且在无担保的外债中,政府要予以承认清偿的是73.7%,^⑲也就是说政府只愿接受3/4的无担保借款的偿还,其余的只能是一纸空文。这既导致了债信的式微,又引发了债务上的纠纷。

债务的混乱实际成为了当时能否成功借款的焦点问题,在一些外国政府的借款条件中,财政的整顿,尤其是外债的整理成了一个重要条件,比如日本政府认为,“为了企求中国政局安定,只要它尚未建立财政整理方案,就采取暂不承担政治贷款之方针,为此,对于我国资本家及四国银行团,要予以适当指导”。^⑳

“若以满足中国政府筹措政费开支为理由，立即承诺借款，不俟中国国民自己努力建立财政信用基础，对将来有一定的财政计划，其政费开支则势必常以新的借款来补充，而外国究竟何时才能终止其借款，实仍无任何改进的希望，如再贷款时，则外国债权势必愈益增加，而中国财政将陷于不可收拾之境地。因此，各国在对中国政府为筹措政费开支而提出贷款要求时，必须对中国财政前途加以审慎的考虑研究，对其影响所及要有充分的估计。……对于中国政府当前的财政困难，首先要给中国自己研究解救途径的时间，然后各国再决定其态度。……整理中国所有外债是巩固中国政府财政基础的重要关键。”^④

为了整顿财政和外债，北京政府成立了专门的机构——财政整理委员会。对于外债，该委员会针对是否可以展期或重新订立合同进行了讨论，结果认为后患无穷，存在信用问题和财政权失落问题，“推翻成案，于还本付息一切更张。在我今日不过为订此次之延期，在人安知不虑此后之再延期，信用恐即完全堕落，欧美市场将全失号召之力。更可虑者，历来各国因债务过巨，或赔款过重无力应付，商诸各国，或减轻债额，或担募新债，或减少负担，延长年限，其例不少。然远如埃、土，近如德、墨，皆促成监督财政之祸。今日行之，虑非得策。有援近年英、美商订减轻战时债务利息，与最近法国对美要求减轻战时债务之例，以为不妨仿行。然此两国债务，为欧战时因作战而发生之债，美国亦参战之国，情形自属特殊。我国之未能履行债约，其原因只在国内，私未可引英、法为例，骤求谅于人。此损失国信之可虑也”，^⑤除此之外，还存在利息加重的问题，“长期外债每年之偿金大都息多而本少，若延长期限，减本而不能减息，且以改订新债之故，今与昔比，旧日之五厘息必须增加至六厘或七厘不等”，而且认为将一切有确实担保和无确实担保的借款一并重新订立合同，对于债权人而言是不平等的，“若漫以两项债务均等整理，是直

移甲国债权之基金作乙国债款偿本付息之用，哀多益寡，表面若甚公平，而损此益彼，实际则大分轩輊，此难期同意”。^⑥

一些国家也提出以关税整理来实现债务的清理，“大正十二年(1923年)三月，市来藏相在四十六届国会上做了以下说明：近来，在有关各国间，关于中国外债清理问题的谈判正在进行，政府期待着通过中国的关税会议成功来解决这些不变的债权。……如果这一关税加征得以实现，就能实现以关税剩余做为抵押的债权清理”。^⑦对于通过关税改革，提高税率的方式作为偿债手段，委员会也进行了讨论，认为，“以加税专款，充作无抵押借款之担保，此层在吾国固非所愿，……举凡公债基金，行政经费之各项，均希望得此，……倘使悉数以作无确实抵押之外债抵款，则其影响于财政之资源，宁不谓巨大”。^⑧而事实上，关税改革的进程一直很慢，根据1918年修订税则规定，欧战结束后两年，各国就要履行协议，1921年8月，华盛顿会议上中方正式提出收回关税主权，要求自主地修订税则，将税率从值百抽五增至值百抽十二·五的议案，结果“太平洋地区及远东问题委员会”下属的“中国关税分股委员会”却规定了裁厘为前提的增税办法，只同意中国将原来不切实的值百抽五变为切实的值百抽五，因此，直系时期的关税会议以失败告终，关税无法有大幅度的增加，偿还债务的能力也就无法提高。

3、外债担保物的管理失控

能否有坚实的外债信用，担保物是一个很大的因素，长期以来，中国政府的外债是由关税和盐税进行担保的，能否继续进行借款，与这两项担保物的状况很有关系。实际上，杂乱的已无盈余的关税还在继续作为内债的担保，“乃在担保之外国债务未行设法保障之时，而暂以关余用为整理中国内债之担保”，结果引来了外国的抗议。^⑨至于盐税更为杂乱，它不仅存在被地方截留的问题，而且抵借外债的盐余数目极多，“以盐余抵借借款，藉应急需，日积

月累,为数甚巨。综计盐余抵借,连同其他待偿各项零星借款总款已达三万万元(如九六公债不照原议发行,尚不止此数)”,^②担保内债的为数也很多,“内外各银号举借零星短期借款,……其担保悉为盐余。……各银行亦竟欲得盐余为担保,以致借款之数超过盐余能担保之数不知若干倍,其中实在情形,政府讳莫如深,银行亦茫无知觉,日积月累,负债益多,偿债益难,每月发放盐余,政府与银行互相聚讼,顾此失彼”。^③

担保物如此混乱,使得借款谈判过程中,中国政府无法提供足够有力的外债担保,以取得外国政府的足够信任。比如美国前大使芮恩施曾说,为了给中国政府一个机会,以便在立宪期间可不受财政之累而生存下去,列强应该提供一笔在十个月内每月拨付二百万现金的临时性宪法贷款,^④芮恩施曾试图以北京直系政府的财政困难情况来打动当时的驻华公使舒尔曼(Jacob G. Schruman),美国政府给予中国二百万元的贷款。^⑤可是,当美国使馆调查经济事宜领事 Frederic. E. Lee 请他加以说明时,他说,外国对中国的贷款只有以中国作为一个国家的信誉进行安排,^⑥这无疑是不符合经济活动原则的一种辩解。对于担保品,美国是做了调查的,它们与“中国海关总税务司安格联作了核对,海关全年可能增收的税款,连付债款的利息都不够,更谈不到清偿旧欠了”。^⑦因此没有适当的担保,不能给予财政上的援助。

4、直系统治的动荡与不稳定

英美扶植直系军阀的上台,“希望有一个更充分的独立发展机会来加快中国更正常更有秩序的内政发展,并能建立一个能为华盛顿会议曾承认其有主权的、又能履行国际义务政府”。^⑧其目的是希望直系能够协调各方,统一南北,保证中国政局的稳定,以图在安定的局面下攫取在华利益,因为通过第一次世界大战的变化,它们深知,局势动荡对于有地缘优势的日本更有利一些,而对于远在太平洋和大

西洋彼岸的它们是不利的。

“然而中国政治发展的过程,却使这些人深为失望”,^⑨状况是,“总观南北现势,既如上所述。北方虽伪言统一,而终不能统一所辖之直、奉、皖三派。南方欲行独裁制,而不能裁制各省。北方各派对于北方政府除要官、要饷、要械外,实不知有政府,即南方各省亦复如此,而军府百难一应。今后南北两政府,对于财政若有办法,无论何方均足以统一国家。故北方下统一令不过欺骗外人,欲达其向银行团借款之目的;既西南选出总统,亦不外挽回外交,破其统一,并欲以总统名义号召华侨捐助款项耳”。^⑩

除了统一不可能实现之外,军阀之间的争夺也愈演愈烈,直奉的矛盾日趋表面化。而直系内部的斗争也趋于复杂,首先是曹锟、吴佩孚与其他直系军阀的矛盾,直系原以冯国璋为总头目。1919年冯死后,曹、吴成为直系新首领。但它与皖系相比,直系并不完整,冯氏的老班底苏督李纯、赣督陈光远、鄂督王占元并不受曹、吴节制,即使吴佩孚在作战中获得巨大功勋,但在直系中,他的地位并不稳定,因此其他军阀可以对他阳奉阴违,为了消灭异己,他要通过武力解决问题,结果适得其反。其次,吴佩孚与曹锟也产生了摩擦,最明显的是1922年的倒阁事件,1922年直奉战争后,直系军阀内部形成了津保派与洛派,继而两派之间发生了激烈的争权夺利,11月18日,津保派吴景濂、张伯烈(时为众议院正、副议长)借口财长罗文幹在签订奥国借款展期合同之际,收取了贿赂,实际上他们的目的在于搞垮王宠惠内阁,而在这场政治风波中,津保派以曹锟为后台,洛派以吴佩孚为后台。至此之后,直系就开始走下坡路,政治斗争此起彼伏,这一时期,内阁更迭高达十人次之多。其中包括五个暂行阁揆,两届未交国会通过即任命。倒阁主要派别为洛、津、保、府、国会进行政争角逐,使内阁形同虚设。正如白坚武所认识的,“自民七以至民十一,直系之所以增进发展,……固由

吴之能出奇制胜;要亦由曹之大体信任,故能内外和协,内无问题,可以专力作战。自十一年胜奉之后,直系之权力可以揽持中央政局,曹之总统欲望突生,短期欲其实现。而吴以时局之顾忌不欲其遽行,于是仰合意旨者又从而为排挤倾轧,分裂之机启矣!”^①日本也这样叙述,“最近众议院议长,借口财政总长在同外国商谈借款事宜中有受贿嫌疑,而强请大总统立即下令予以逮捕,以此做为弹劾内容之手段。国会与政府之间轧轹,而此等斗争,完全是军阀间势力之争的反映,是在立法机关与行政机关之伪装下进行的私人斗争,这是明显的事实。因此,北京政府之威信,日趋下降,地方叛离,政令不能越出都门一步,反而为地方势力所操纵”。^②

政治局面的混乱实际上宣告了吴佩孚“强人”形象的结束,在西方的媒体中,出现了对吴佩孚极端失望的论调,泰晤士报认为,1922年11月,“好人政府”的倒台后,吴“作为一个政治家,已经完全失败了,……官场上依然腐败如常,国库一空”。^③曹锟的十月贿选则进一步恶化了直系形象,外界“认为中国竟能在一个靠无耻行贿而任职的总统和成为受贿与愚蠢的笑柄的国会之下去实现统一,这实在是对中国民族的侮辱”。^④它们认为北京政府“天天都为是一群腐化的、营求私利的政客们所缠扰着。这群人当前所盼的是为每一次内政或外交争论的重要投票而获得巨额的贿赂”,“吴佩孚或是其他任何人试图以实现武力统一的事业,那他就是在从事注定要失败的战争”。^⑤在如此舆论的影响下,“美国财政界人士不愿帮吴的忙。……北京方面已经在他们的银行家和投资者们中丧失了信任。”^⑥

5、民族主义兴起的影响

直系军阀上台之际,也正是中国民族主义

情绪高涨的时期,因为1919年的巴黎和会给予中国人的刺激太大了,在“公理”和“强权”的天平上,中国人对列强的面目有了比以前更为深刻的认识,“五四运动,它宣告了中国现代民族主义的到来。……很明显,在这一阶段中,许多中国人认为国际环境似乎阻挠他们国家的发展,这种意识在不断加强。这种意识的积极面是,不断高涨的愤怒浪潮增进了民族共识和心理参考,使越来越多的中国人比过去任何时候都更为警惕地察觉到国家的困境和问题”。^⑦

在民族主义运动下,新银行团的成立与承接对华借款,本身就有激怒民族主义的可能,借款如果“与中国一般国民毫无裨益,只不过是使极少数人得到利益,而一般国民对列国之措施,势必大失所望,不难想见,其结果,将使中国舆论会带上浓厚排外色彩,将来必给列国的在华运动造成重大障碍”。^⑧事实上,当银行团在提出“此项贷款应按着中国政府为用该款整理欠内欠外的浮动借款所即将明确提出,并与银行团磋商和达成协议的保证,对开支进行在外国帮助下的监督与审核”的时候,^⑨中国人已经有了强烈的反应,“我国报纸又对于新银行团批评激烈,而各疆吏之复电皆作决裂之反对,措词尤激。大致谓新银行团之条件皆含有干涉内政之意味,与中国自主独立全不相容。总言之,即无异将中国置于列强管理之下,宜毅然拒绝,势且决裂,绝无转圜之余地”。^⑩

因此,银行团在接受借款时处于两难的地步,它们不希望借款被滥用,被挥霍,不愿意看到借款将与那些无确实担保的借款一样,拖欠展期,但是一旦提出监管条件,又担心中国的民族主义情绪。在如此状况之下,它们的借款行动无法顺利地实行。

①《中国财政之全部内容》,1923年,章伯锋等编:《北洋军阀(四)》,第406页,武汉出版社,1990年版。

②③④⑤⑥⑦⑧⑨⑩陈玉玕译:《吴佩孚与英美》,《北洋军阀(四)》,第732

页。

⑪⑫⑬《申报》,1923年5月9日。

⑭我闻:《统一问题经过记》,《民心周报》,第2卷,第7

期,1921年1月15日。

⑤尹俊春译:《日本外交文件选择》,《北洋军阀(四)》,第22页。

⑥《熙礼尔致克来佛的信》,1922年6月13日,转见《北洋军阀(四)》,第748页。

⑦《斯蒂芬论中国财政:关于四亿元的传说》,1922年6月24日,转见《北洋军阀(四)》,第748页。

⑧④《舒尔曼致国务卿》,《北洋军阀(四)》,第748页。

⑨《蓝辛致美国各银行书(1918年7月10日)》,《北洋军阀(三)》,第1269页。

⑩《国务卿蓝辛致驻美英代使书(1918年10月8日)》,《北洋军阀(三)》,第1265页。

⑪《近代史资料》,总52号,《吴佩孚与英雄》。

⑫⑬唐林:《新银行团成立之经过》,《北京银行》月刊,第1号。

⑭《驻华公使致国务卿(1923年5月4日)》,王善译:《美国外交文件选择》,《北洋军阀(四)》,第522页。

⑮《全国财政讨论委员会委员宝道建议》,《民国外债档案史料(一)》,第323页。

⑯东亚研究所:《日本对华政策(下)》,第698-699页,转见杜恂诚:《日本在旧中国的投资》,上海社会科学院出版社,1986年,第440页。

⑰《清浦内阁外务、陆军、海军、大藏四省协定(对华政策纲领)》,1924年5月,《北洋军阀(四)》,801-802页。

⑱⑲⑳《关于对华借款之件(复美照会案)》1922年12月12日内阁会议决定内阁议案,《北洋军阀(四)》,第795-796页。

㉑《财政整理会关于内外债合并整理致临时执政呈稿》,《民国外债档案史料(一)》,第360-361页。

㉒《整理内外债问题议案(1925年)》,《民国外债档案史料(一)》,第373页。

㉓胜田主计著,孙书祥译:《西原借款始末》,《北洋军阀(三)》,第791页。

㉔《东方杂志》第20卷第19号。

㉕《财政部为外使提出以关余清理外债事致全国财政讨论委员会函》,《民国外债档案史料(一)》,第307页。

㉖㉗《财政部为组织财政讨论会提交国务会议议案稿》,《民国外债档案史料(一)》,第286页,第749-759页。

㉘贾士毅:《国债与金融》,《北洋军阀(甲)》,第381页。

㉙《中国的财政独立》,《远东时报》1922年9月卷18第9期,第568-569页,《北洋军阀(四)》,第751页。

㉚《北洋军阀(四)》,第745页。

㉛《中国的财政独立》《远东时报》第1922年9月卷18第9期568-569页,《北洋军阀(四)》,第751页。

㉜㉝《国务卿致英国代办(1923年7月9日)》,《北洋军阀(四)》,第596页。

㉞《李宗黄致函顾品珍谈时局》,《北洋军阀(四)》第194页。

㉟《白坚武日记》,《北洋军阀(四)》第953页。

㊱《泰晤士报》,1922年12月19日。

㊲《吴佩孚》,《京津泰晤士报》,1924年5月21日。

㊳《重新统一问题》,《京津泰晤士报》1924年8月14日。

㊴George B. Rea:《面对事实》,《远东时报》1922年9月卷18第9期,第565-568页。

㊵[美]吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,江苏人民出版社,1995年,第301页。

㊶《北京银行》月刊,第1号,唐林:《新银行团成立之经过》。

[张侃:厦门大学历史系讲师、博士研究生

邮编:361005]

学术信息

※由中国抗日战争史学会、中国人民抗日战争纪念馆等单位主办的“纪念抗日战争胜利55周年学术研讨会”于2000年9月3日至5日在北京中国人民抗日战争纪念馆召开,全国各地的专家、学者约80余人与会,提交论文50余篇。与会代表就中国在世界反法西斯战争中的地位、驳斥日本右翼势力否认侵华战争罪行等主题进行学术交流,并参观了新落成的“中国抗日战争雕塑园”。

※由北京大学历史系与美国“日本侵华史实研究会”共同举办的“抗日战争与中国关系学术研讨会”于2000年9月28日在北京大学勺园举行,会期一天。与会代表有专程由美国来华考察日本侵华历史纪念地的美国“日本侵华史实研究会”代表团朱永德、吴天威、熊玮等,以及来自南京、北京的历史学界代表计50余人。与会学者专门就中日战争、日军暴行及对日索赔等问题进行了热烈的讨论。